



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lutego 2015 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Anna Łuczaj
Sędziowie { Sędzia NSA Małgorzata Stahl (spr.)
Sędzia del. WSA Tamara Dzielakowska
Protokolant asystent sędziego Agnieszka Chorab

po rozpoznaniu w dniu 24 lutego 2015 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy Piekary Śląskie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 13 marca 2014 r. sygn. akt IV SA/GI 211/13
w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miasta Piekary Śląskie
z dnia 27 września 2012 r. nr XXI/307/12
w przedmiocie upoważnienia Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów
i Kanalizacji w Piekarach Śląskich Sp. z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw
z zakresu administracji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę;
2. zasądza od Wojewody Śląskiego na rzecz Gminy Piekary Śląskie kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale wiążące po inisy
Za zgodność z oryginałem

Wioletta Zasota

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 13 marca 2014 r. po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 27 września 2012 r. nr XXI/307/12 w przedmiocie upoważnienia Zarządu Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Piekarach Śląskich Sp. z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 1 pkt 1 do pkt 3, pkt 6 do pkt 12 oraz określił, że w tej części uchwała nie może być wykonana.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że jako podstawę prawną do wydania zaskarżonej uchwały Rada Miasta Piekary Śląskie przyjęła m.in. art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W § 1 ust. 1 tej uchwały Rada Miasta zawarła upoważnienie dla Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Piekarach Śląskich Spółka z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, tj. do: 1) przyjmowania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2012 poz. 391); 2) przyjmowania deklaracji wraz z kopiami umów, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897 ze zm.); 3) przyjmowania informacji od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897 ze zm.); - 4) określania w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie niezłożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości tej opłaty albo powstania uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w złożonej przez niego deklaracji, na zasadach określonych w art. 60 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; 5) określania w drodze decyzji wysokości zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; 6) zobowiązywania podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzących regionalne

instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych lub innych posiadaczy odpadów do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach, o których mowa w art. 9n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; 7) dokonywania czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), mających na celu: a) sprawdzanie terminowości: składania deklaracji, wpłacania zadeklarowanych opłat, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów; b) stwierdzania formalnej poprawności dokumentów wymienionych w pkt a; 8) w razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, w zależności od charakteru i zakresu uchybień: a) korygowania deklaracji, przez dokonanie stosownych poprawek lub uzupełnień, jeżeli zmiana wysokości zobowiązania z tytułu opłaty, kwoty nadpłaty, kwoty zwrotu opłaty lub wysokości straty w wyniku tej korekty nie przekracza kwoty 1.000 zł, b) zwracania się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, ze wskazaniem przyczyn, z powodu których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość, 9) uwierzytelniania kopii skorygowanej deklaracji, o której mowa w pkt 8; 10) doręczania właścicielowi nieruchomości uwierzytelnionej kopii skorygowanej deklaracji wraz z informacją o związanej z korektą deklaracji, zmianie wysokości zobowiązania z tytułu opłaty, kwoty nadpłaty lub zwrotu opłaty bądź z informacją o braku takich zmian; 11) żądania złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwania do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku; 12) w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji - wzywania do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, ze wskazaniem przyczyn podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

Według § 1 ust. 2 cytowanej uchwały, upoważnienie, o którym mowa w ust. 1, obejmowało umocowanie do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach wymienionych w ust. 1, w tym do wydawania decyzji administracyjnych

oraz wszelkich postanowień i zaświadczeń przewidzianych w przepisach określonych w ust. 1, w toku prowadzonych postępowań.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, Wojewoda Śląski na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wniósł o stwierdzenie nieważności wyżej wymienionej uchwały Rady Miasta Piekary Śląskie w części określonej w § 1 ust. 1 pkt 1 – 3, 6 – 12, jako sprzecznej z art. 39 ust. 4 w związku z art. 39 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru podkreślił, iż niewątpliwie Spółka Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Piekarach Śląskich jest jednostką organizacyjną gminy, gdyż zgodnie z wypisem z Krajowego Rejestru Sądowego, jedynym udziałowcem Spółki jest gmina Piekary Śląskie. Niemniej jednak, w ocenie organu, w zaskarżonej uchwale nieprawidłowo został określony przedmiot przekazanych zadań. Wskazał, że zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie przyjmuje się, iż termin użyty w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej” jest tożsamy z prowadzeniem postępowania administracyjnego kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Piekary Śląskie wniosła o jej oddalenie. Wskazała, że nieuprawnionym zawężeniem wykładni art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest rozumienie w ten sposób, że chodzi w nim wyłącznie o indywidualne sprawy prowadzone (proceduralnie) w oparciu o kodeks postępowania administracyjnego i kończące się zawsze wydaniem decyzji. Dodała, że jest to nieadekwatne do zakresu zadań powierzonych gminom oraz do treści odesłań do przepisów proceduralnych. Podkreśliła, że zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy, z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. W związku z tym wskazała, że jeśli przekazanie kompetencji w trybie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, może dotyczyć również załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, prowadzonych w oparciu o przepisy Ordynacji podatkowej, to należy przyjąć, że nastąpiło przeniesienie w całości, kompetencji organu podatkowego na zarząd jednostki organizacyjnej gminy, a więc nie tylko przekazanie kompetencji do wykonywania czynności nietypowych, korygujących, jakimi jest wydawanie decyzji, ale również do zwykłego prowadzenia indywidualnych spraw, które, w przypadku opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do których ma zastosowanie art. 21 § 1 pkt

1 Ordynacji podatkowej, polega na przyjmowaniu i sprawdzaniu treści złożonych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ewentualnym dokonywaniu czynności sprawdzających lub korygujących, zmierzających do załatwienia indywidualnej sprawy. Rada Miasta podkreśliła, że w innym przypadku zastosowanie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzioby do absurdalnych skutków, gdyż organem wydającym decyzje określające wysokość opłaty byłby inny podmiot niż organ, do którego należy składać deklaracje o wysokości należnej opłaty i który mógłby wykonywać wszystkie zwykłe czynności, zmierzające do załatwienia indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Wskazała, że w niekwestionowanym przez Wojewodę § 1 ust. 2 uchwały, została potwierdzona wola Rady Miasta, aby kompleksowo przenieść na zarząd jednostki organizacyjnej gminy, kompetencje organu uprawnionego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. Według tego przepisu, upoważnienie, o którym mowa w ust. 1, obejmuje umocowanie do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach wymienionych w ust. 1, w tym do wydawania decyzji administracyjnych oraz wszelkich postanowień i zaświadczeń przewidzianych w przepisach określonych w ust. 1, w toku prowadzonych postępowań. Podkreśliła, że zamiarem Rady Miasta było przekazanie tak ukształtowanego zespołu kompetencji, aby organ, któremu przekazano kompetencje, mógł załatwić sprawę zarówno w przypadku, gdy do jej załatwienia jest w większości potrzebna aktywność zobowiązanego, jak również wówczas, gdy pomimo wykonanych przez organ różnorodnych czynności kontrolnych, czy korygujących, potrzebne jest ostateczne wydanie decyzji administracyjnej, ustalającej wysokość zobowiązania lub zaległości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał skargę za uzasadnioną.

Na wstępie Sąd podkreślił, że istota sporu pomiędzy stronami postępowania dotyczy interpretacji art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, według którego, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy.

Cytowany przepis upoważnia zatem radę gminy do podjęcia aktu powszechnie obowiązującego na obszarze jej działania (art. 94 Konstytucji RP), skierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów, na podstawie którego rada decyduje o organie właściwym (rzeczowo, miejscowo, funkcjonalnie) do załatwiania indywidualnych

spraw z zakresu administracji publicznej. Wobec tego uchwałę wydaną w oparciu o tę podstawę prawną uznać należy za prawo miejscowe, bowiem jako akt przenoszący kompetencje organu ustawowego nie odnosi się do indywidualnie oznaczonego adresata.

Sąd podkreślił, że z odpowiedzi na skargę wynika, iż według Rady Miasta Piekary Śląskie, jest ona - na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym - uprawniona do przekazania Zarządowi Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Piekarach Śląskich, upoważnienia do podejmowania czynności, wymienionych w zaskarżonej części uchwały. Wśród tych czynności zostały w uchwale wymienione takie działania jak: przyjmowanie deklaracji, przyjmowanie informacji od właścicieli nieruchomości, zobowiązanie podmiotów prowadzących określoną w uchwale działalność do okazania dokumentów, dokonywanie czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 Ordynacji podatkowej, zwracanie się do składającego deklarację o jej skorygowanie i złożenie niezbędnych wyjaśnień, uwierzytelnianie kopii skorygowanej deklaracji i jej doręczanie właścicielowi nieruchomości, żądanie złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwanie do jej złożenia, wezwanie do udzielenia niezbędnych wyjaśnień lub do uzupełnienia deklaracji.

Z powyższego przytoczenia Sąd wywiódł, iż czynności wymienione w zaskarżonej części uchwały, mają charakter czynności technicznych, kancelaryjnych. Pomimo więc, że dotyczą ściśle określonych podmiotów, nie stanowią jednak o konkretyzacji ich praw czy obowiązków. Z tego powodu czynności te nie są „załatwieniem sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej” i – wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę - nie ma w tej kwestii żadnego znaczenia, czy sprawa jest prowadzona według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego czy też przepisów Ordynacji podatkowej. Niezależnie bowiem od tego, czy postępowanie w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, kończy się poprzez wydanie decyzji administracyjnej, czy też w inny sposób przewidziany w konkretnych przepisach proceduralnych, wymienione wyżej czynności tylko służą załatwieniu sprawy - ale jednocześnie same nie są załatwieniem sprawy. Nie wymaga przecież szerszego wywodu, że – np. wymienione w § 1 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały - przyjmowanie deklaracji o wysokości opłaty – jest „techniczną” czynnością przyjęcia pisma strony postępowania. Okoliczność, że przyjmowane pismo, zawiera obliczenie podatku lub innej należności przez

zobowiązanego, nie zmienia sytuacji, że „techniczne” przyjęcie tego pisma – nie jest załatwieniem sprawy administracyjnej przez organ.

W powyższym zakresie – w treści odpowiedzi na skargę (na 3 stronie), Rada Miasta również potwierdziła, że „w zwykłym toku sprawy prowadzonej w oparciu o art. 21 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej (a więc także sprawy dotyczącej opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) rola organu, wystarczająca do załatwienia indywidualnej sprawy z powierzonego mu zakresu administracji publicznej, polega na umożliwieniu osobie zobowiązanej, złożenia deklaracji i dokonania wpłaty”. Z samej treści tego stwierdzenia wynika zatem, że czym innym jest „załatwienie sprawy przez organ”, a czym innym „umożliwienie stronie złożenia deklaracji i dokonania wpłaty”. Niewątpliwie „umożliwienie” dokonania tych czynności, polegające – jak dalej wskazała Rada - np. na wskazaniu adresu organu, umożliwieniu zapłaty podatku w kasie lub na rachunek bankowy – nie jest załatwieniem sprawy przez organ. Natomiast zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym - rada gminy może upoważnić organ określony w tym przepisie – wyłącznie – do załatwienia sprawy. Przy czym - niewątpliwie organ upoważniony do załatwienia sprawy, dokonuje szeregu czynności przewidzianych w konkretnych przepisach proceduralnych np. w Ordynacji podatkowej i czynności te służą przeprowadzeniu postępowania w sprawie – a w konsekwencji jej załatwieniu przez ten organ. Z tego powodu Sąd stwierdził – wbrew przekonaniu zawartemu w odpowiedzi na skargę - że nie ma miejsca sytuacja, w której organem wydającym decyzje określające wysokość opłaty byłby inny podmiot niż organ, do którego należy składać deklaracje o wysokości należnej opłaty i który może wykonywać inne czynności.

Podsumowując Sąd stwierdził, że zaskarżona część uchwały została wydana z naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, a naruszenie to miało charakter istotny. Nie ma bowiem oparcia w tym przepisie, upoważnienie przez Radę Miasta Piekary Śląskie, określonego w uchwale organu, do podejmowania działań wymienionych w zaskarżonej części uchwały.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku Gmina Piekary Śląskie, reprezentowana przez radcę prawnego, podniosła zarzut naruszenia art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego błędną wykładnię. Wskazując na powyższe wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i zasądzenie od skarżącego na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej pełnomocnik Gminy wskazał, że poszukując rodzaju kompetencji, jaki może być przeniesiony przez Radę Miasta na zarząd jednostki organizacyjnej gminy, należy uwzględnić charakterystyczne różnice między sposobem załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej wynikającym z Kodeksu postępowania administracyjnego a sposobem wynikającym z Ordynacji podatkowej. Wskazał zatem, że określony przez ustawodawcę w Ordynacji podatkowej sposób zachowania organu oraz podmiotu zobowiązanego do uiszczenia daniny publicznej stanowi zespół czynności, w którym role są ułożone inaczej niż w postępowaniu administracyjnym podlegającym przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym założona przez ustawodawcę jest znaczna aktywność organu przy mniejszej aktywności adresata normy prawnej. Efekt jest jednak ten sam – po spełnieniu przez obydwie strony stosunku administracyjnoprawnego swych określonych prawem ról – następuje ustalenie indywidualnej sytuacji prawnej podmiotu, którego prawa lub obowiązki, przy udziale organu administracji publicznej, mają być określone. Dla przykładu wskazano, że przyjęcie przez organ deklaracji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest tylko czynnością o znaczeniu technicznym – jest istotną czynnością organu, niosącą za sobą skutki z art. 21 § 5 Ordynacji podatkowej – wysokość zobowiązania podatkowego obciążającego podatnika ustala się zgodnie z danymi zawartymi w deklaracji.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Śląski wniósł o oddalenie tej skargi jako bezzasadnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Nie stwierdziwszy przesłanek zaistnienia nieważności niniejszego postępowania Naczelny Sąd Administracyjny związany powołanymi w skardze kasacyjnej zarzutami, rozpoznał sprawę w granicach tej skargi.

Zawarte w skardze kasacyjnej podstawy zaskarżenia wyroku należało uznać za uzasadnione.

W świetle powołanego przez pełnomocnika Gminy Piekary Śląskie, art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu

administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozpoznając niniejszą sprawę stanął na stanowisku, że upoważnienie podmiotów zewnętrznych do dokonywania czynności w oparciu o powołany przepis obejmuje tylko te działania, które nakierowane są na konkretyzację praw i obowiązków imiennie określonych podmiotów. Inne zatem czynności, posiadające choćby charakter kancelaryjny, techniczny, pozostają poza zakresem tego upoważnienia, jako że służą jedynie załatwieniu sprawy a nie są same „załatwieniem sprawy”. Z takim stwierdzeniem nie sposób się zgodzić.

Przede wszystkim wyjaśnić trzeba, że regulacja zawarta w przepisie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie jest tożsama z regulacją z ust. 2 tegoż artykułu. Przepis art. 39 ust. 2 dotyczy instytucji upoważniania – zastępców lub innych pracowników urzędu do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta. Jest to tzw. pełnomocnictwo administracyjne, będące formą dekoncentracji wewnętrznej, uregulowane przepisem art. 268a k.p.a. Kompetencje decyzyjne w takiej sytuacji pozostają kompetencjami wójta niezależnie od tego czy dotyczą jego ustawowych kompetencji czy kompetencji nabytych w drodze porozumienia z organem administracji rządowej, czy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Z kolei przepis ust. 4 stanowi, że do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 (czyli kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz organy podmiotów znajdujących się poza strukturą samorządu terytorialnego). W ust. 4 nie mówi się o wydawaniu decyzji administracyjnych, choć pozostają one podstawową władczą prawną formą załatwiania spraw indywidualnych. Załatwianie takich spraw najczęściej następuje w drodze decyzji, ale nie tylko. Wydanie decyzji może być poprzedzone czynnościami materialno-prawnymi lub do nich się ograniczać (gdy nie będzie potrzeby wydania decyzji), może polegać na wydawaniu zaświadczeń, wydawaniu innych aktów, może polegać na przeprowadzaniu czynności sprawdzających lub kontrolnych.

Jak podkreśla się w doktrynie (zob. A.Skoczyła (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. pod red. prof. R. Hausera, prof. Z. Niewiadomskiego, prof. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011) – na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o

samorządzie gminnym, zgodnie z zasadą subsydiarności, rada gminy może w drodze uchwały dokonać dekoncentracji zewnętrznej swoich kompetencji poprzez upoważnienie do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej organu wykonawczego jednostki pomocniczej (tj. sołtysa, zarząd dzielnicy bądź osiedla) oraz – zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy – organu własnej jednostki organizacyjnej (np. dyrektora szkoły) i organu podmiotów, którym gmina w drodze umowy (porozumienia) zleciła wykonywanie zadań gminy (zob. A. Szewc, *Uwagi o ustroju*; M. Gurdek, *Dekoncentracja uprawnień orzecznich wójta*). Upoważnione organy załatwiają sprawy (wydają decyzje, postanowienia) w imieniu własnym, a nie wójta. Organem uprawnionym do dokonania dekoncentracji zewnętrznej jest, co do zasady, rada gminy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. akt I CSK 427/07, Lex: 465918, tylko rada gminy ma takie upoważnienie. Odmawiając jednocześnie takiego uprawnienia organowi wykonawczemu, Sąd Najwyższy zaznaczył, że jednoosobowy organ wykonawczy może udzielić pełnomocnictwa konkretnej osobie lub osobom w oparciu o inne przepisy. Wypada zatem podkreślić, że na mocy art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w imieniu wójta. Jak już wskazano, powyższe upoważnienia (z art. 39 ust. 2 i z art. 39 ust. 4 ustawy) posiadają odmienny charakter. Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 maja 2007 r., sygn. akt II FSK 622/06 (CBOSA), upoważnienie z art. 39 ust. 2 ww. ustawy nie oznacza przyznania podmiotowi upoważnionemu funkcji organu administracyjnego, a tylko zmienia osobę wykonującą funkcję tego organu. Jest to czynność o charakterze wewnętrznym, która sprawia, że organ udzielający upoważnienia w istocie rzeczy nie traci swych kompetencji do wydawania aktów administracyjnych. Inna jest natomiast konstrukcja upoważnienia z art. 39 ust. 4, które stanowi akt prawa miejscowego, skierowany do organu upoważnionego, wiążący nieokreślony krąg osób, potencjalnych stron postępowania administracyjnego. Uchwała rady, przenosząc kompetencje organu ustawowego, wyłącza go z prowadzenia postępowań w tych sprawach. Z tych względów podmiot (organ) upoważniony staje się organem właściwym rzeczowo w rozumieniu art. 20 k.p.a. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 880/00, OSNC 2002/3/33).

Odnosząc powyższe uwagi natury ogólnej na zakreślony uchwałą Rady Miasta Piekary Śląskie przedmiot kompetencji przekazanej Zarządowi Spółki Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Piekarach Śląskich Sp. z o.o., podkreślić trzeba, że - jak stanowił w dacie podejmowania uchwały - art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. W ocenie składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie sposób uznać, by tak wyraźne wskazanie organu upoważnionego do załatwiania spraw związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wykluczało możliwość przeniesienia kompetencji przez radę gminy na zarząd spółki komunalnej. Powyższy problem rozważał Sąd Najwyższy na gruncie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. W postanowieniu z dnia 5 listopada 2004 r., II CK 585/04 (Lex: 1124085) SN wskazał, że konkretyzacja podmiotu upoważnionego do wydania decyzji (przekształcającej prawo użytkowania wieczystego w prawo własności) nie wyłącza ogólnej reguły zawartej w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przyjąć zatem należy, że przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o szczególnej kompetencji organu stanowiącego gminy pozwalającej na przyznanie uprawnień przypisanych ustawowym organom gminy, podmiotom niemającym z woli ustawodawcy uprawnień orzeczniczych. Powyższej konstatacji nie czynią wadliwą reguły zawarte w Ordynacji podatkowej (art. 143 § 1), czy w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 268a), dotyczące wewnętrznej organizacji pracy upoważnionego organu, w tym możliwości delegowania wewnętrznego w ramach podległej jednostki organizacyjnej (urzędu).

Przechodząc następnie do zakresu czynności objętych upoważnieniem dokonany w trybie i na zasadach ujętych w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, podkreślić trzeba, że w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2409/13, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż przepis ten stanowi podstawę do przekazania przez radę gminy podmiotowi zewnętrznemu kompetencji do wydawania aktów oraz podejmowania wszelkich czynności o charakterze publicznoprawnym, w tym prowadzących do ustalenia (odmowy ustalenia), stwierdzenia (odmowy stwierdzenia), czy też potwierdzenia (odmowy potwierdzenia)

uprawnienia lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego. Okoliczność, że podejmowane czynności, posiadając niewątpliwie charakter indywidualny, nie muszą wszystkie prowadzić do wydania decyzji, nie może prowadzić do zawężenia możliwej delegacji uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jedynie do władczego działania i to jedynie w formie decyzji administracyjnej. Takie zawężenie jest nieuprawnione, bo załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji nie może być utożsamiane wyłącznie z wydawaniem decyzji administracyjnych. Ustawodawca, na potrzeby załatwiania różnych spraw z zakresu administracji publicznej, tworzy nowe, władcze i niewładcze formy prawne działania administracji, nie mieszczące się w tradycyjnych katalogach.

W niniejszej sprawie przytoczoną powyżej tezę wzmacnia ustawowo określony katalog oraz charakter działań, jakie podejmowane są w sprawach, do których zastosowanie znajdują przepisy Ordynacji podatkowej. Zauważyć bowiem należy, że jak wynika z art. 1 Ordynacji podatkowej, ustawa ta normuje zobowiązania podatkowe; informacje podatkowe; postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające oraz tajemnicę skarbową. Postępowanie zaś regulowane tą ustawą w samym Dziale III „Zobowiązania podatkowe” przewiduje – oprócz wydawania decyzji w sprawie wymiaru podatku - różne formy czynności, w tym np. pisemne żądanie przekazania informacji (art. 82 § 1), korektę deklaracji (art. 81), które nie zawsze muszą prowadzić do władczej formy działania i wydania decyzji. Przyjąć zatem należy, że **przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, przy uwzględnieniu odesłania zawartego w art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pozwala organowi stanowiącemu gminy na dokonanie przeniesienia kompetencji organu wykonawczego związanych z załatwianiem spraw indywidualnych nie tylko w formie decyzji, ale także innych aktów i czynności zmierzających do załatwienia spraw indywidualnych (m.in. czynności materialno-technicznych, sprawozdawczych i kontrolnych), określonych przepisami Ordynacji podatkowej, które wiązać się będą z wykonywaniem zadań związanych z szeroko rozumianymi sprawami opłat za usuwanie odpadów, związanymi z wykonywaniem zadań gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku.**

Powyższe okoliczności pozwalają na stwierdzenie, że Sąd I instancji dokonał wadliwej oceny legalności postanowień zaskarżonej uchwały w odniesieniu do

przeniesienia kompetencji wójta na zarząd spółki gminnej w kwestiach związanych z realizacją zadania własnego gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku.

Z przedstawionych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w zw. z art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę. Orzeczenie o kosztach uzasadnia art. 203 pkt 2 ww. ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wioletta Jasota

starszy inspektor sądowy